



THE ORGANIZATIONAL STRUCTURE OF THE ENFORCEMENT SYSTEM IN GEORGIA (In terms of a mixed system of enforcement and protection of basic rights of persons participating in the enforcement proceedings)

Tamar Khujadze

*Doctoral Candidate of Law, Assistant in direction of the public law, New Vision University,
Enforcement officer at the National Bureau of Enforcement*

Mariam Khujadze

Master of Law, Chief Specialist, Public Service Hall, Instructor at the Public Service Hall

ARTICLE INFO

Article History:

Received	10.09.2023
Accepted	19.09.2023
Published	30.09.2023

Keywords:

Structure, Enforcement,
System, Protection

ABSTRACT

Timely and efficient enforcement of court decisions is the most important process for any legal state since the power of the law lies in its enforcement. The effectiveness of the enforcement process may have a significant impact on the development of the socio-economic situation of the country, as well as positively affect the level of public confidence in the court.

The effectiveness of the enforcement process largely depends on a well-functioning enforcement system; therefore, it must have maximum independence, and flexibility and, at the same time, be focused on the protection of basic human rights and freedoms.

Its organizational arrangement and the levers of enforcement implementation, the rights and duties of the persons participating in the enforcement proceedings, as well as the scope of authority of the bailiff as an enforcement entity in the process of enforcement proceedings are important, along with this, the existence of the private bailiff institution in Georgian enforcement law is of the utmost importance.

Based on the foregoing, the article reviews the development of the enforcement system in Georgia, the structure of the National Bureau of Enforcement and its powers and the peculiarities of the work of a private bailiff. The importance of the principle of protection of balance and proportionality between the persons participating in the enforcement proceedings is also reviewed and the author's vision regarding each issue is presented to eliminate the gaps in practice.

INTRODUCTION

The enforcement of valid court decisions is an act of exercising supreme authority in a modern, legal state. Accordingly, the enforcement system in the country should be efficient and independent as much as possible and, most importantly, there should always be a red line on the protection of basic human rights and freedoms.

The power of the law lies in its enforcement: The right to request the enforcement of a legally binding decision is equal to the right of a person to apply to the court to protect his/her rights and freedoms. The level of public confidence in the courts is of great importance in a legal state, which obviously cannot be achieved if the decisions made by the court are not implemented quickly and flexibly.¹

As in other European countries, sharing the practice of the European Court of Human Rights by national courts, analyzing precedential decisions and integrating national law with European law is also of particular importance in Georgia. The European Court of Human Rights has repeatedly discussed the importance of effective enforcement of decisions. In one precedent case (*Hornsby v Greece*), the Court explained that “the enforcement of any decision made by a court shall be regarded as an integral part of the “judicial process”.”² As for the enforcement process itself, it must be transparent, and several basic principles must be respected so that no party's interests are harmed and/or vice versa: no one is given an unjustified advantage. In another high-profile case “*IZA LTD and Makrakhidze V. Georgia*” the assessment of the Strasbourg Court was as follows: – “In connec-

tion with the fact, that the state failed to ensure the enforcement of the binding decision within four years, there was a violation of the right under Article 6 of the European Convention on Human Rights”.³ The Court reiterates that the right to a fair trial includes the right to enforce a final judgment. This right would be unrealistic if the national legal system of the High Contracting Party made it possible for a final judgment in force to remain void to the detriment of one party.⁴

One of the most important decisions in this regard was also *Kyrtatos v. Greece* – The applicants won a case concerning local planning decisions affecting their property. The local government authorities avoided the execution of the court decision for more than seven years, thus they effectively lost the meaning of Article 6 of the European Convention on Human Rights. Any complaint related to the delay in the execution of a legally binding judgment is considered by the Strasbourg Court not in the context of “justice” but about the “right to a judicial review”, and to determine whether the essence of the right has been violated by the non-enforcement of the court decision, such criteria as the complexity of the case, specific circumstances, behaviour of the parties, etc. are taken into account.

Based on its practice, the European Court of Human Rights constantly emphasizes that the principle of the rule of law can be implemented only if effective enforcement of the decisions made by the court and other competent bodies is guaranteed.

The execution of decisions should ensure the

1 “Executive Law” Winfried Suske.

2 *Hornsby v Greece* (EGtHR March 19, 1997).

3 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, November 4, 1950.

4 “*IZA*” LTD and *Makrakhidze v. Georgia*.

restoration and protection of the rights of entities participating in legal processes, as well as the gradual development of legal, economic and other types of relations between states both at the internal state and international levels. In connection with the fact that “Compulsory execution” in itself implies the use of force and interference with the basic rights of a person (a party to enforcement proceedings and/or a third party) – it is necessary that the existing enforcement system in the country makes it possible to protect the interests of the parties proportionately during enforcement processes.⁵

In one of the precedent decisions, *Apostol v. Georgia*, which referred to the meaning of enforcement, the European Court of Human Rights explained: “The jurisdiction of the court is not merely a theoretical right to have its final decision recognized, but this right also implies the enforcement of the final decision”.⁶

Enforcement proceedings are organized differently in all states, which is due to the legal traditions and system of each country, however, in any case, the national legislation must be consistent with the main international standards or principles established in the field of enforcement. In connection with the fact that the enforcement process has a great role in the economic, social and many other aspects of the development of the country, the state needs to share the best and most sophisticated practices of the enforcement system of foreign countries. The system should be focused on the protection of human rights as much as possible, regardless of which side of the proceedings a person represents: a creditor, a debtor or a third party.

Based on the foregoing, this article aims to review the existing enforcement system in the country, the main enforcement institutions and the basic principles that should be present as a red line in the entire process of enforcement proceedings. The protection of the proportionality principle is especially important, which means that the interests of any of the parties participating in the enforcement proceedings will not be harmed, and/or any of them will not be given an unjustified advantage.

1. DEVELOPMENT OF THE ENFORCEMENT SYSTEM IN GEORGIA

Throughout the centuries as in the legal systems of other countries of the world, in Georgia too, proper importance was not given to the execution of legally binding decisions and other acts made by the court and other authorized bodies, however, in recent years, the mentioned approach has changed radically, and as of today, the execution of decisions has already taken one of the important places among legal processes. “Along with setting the XXI century, the economy is in decline and when the economy is going through hard times, clients need more than ever to collect debt and enforce judgments to keep their businesses viable”.⁷

Justice in Georgia is implemented by the judicial authority – it issues a decision on behalf of the country. The issuance of the said decision itself implies the mandatory nature of its execution. The right to a “Fair Trial” includes, not only the right to apply to the court and decide the case impartially but also the right to its proper execution. Non-enforcement of the court decision is equal to a violation of the right to appeal to the court.

A brief historical excursus of the development of the enforcement system in Georgia is as follows: Even in ancient, there were various enforcement mechanisms of court decisions in Georgian law which represented a guarantee of the protection of the rights of the parties involved in the proceedings.⁸

In the last century, the first signs of the formation of the enforcement system in the country are related to the period when the new civil code was enacted, as a result of which the enforcement service was created in the Ministry of Justice. The abovementioned service had a formal character and obviously, the scope of independence that this service had as a legal entity was also formal. In such conditions, it was certainly unnecessary to talk about the flexibility and efficiency of the system.⁹

5 “Overview of Georgia’s Law Enforcement System (Georgian Law Enforcement System in National and International Context)”, Jos Uitdehaag et al.

6 *Apostol v. Georgia*, 3 №40765/02, November 28, 2006.

7 Brown J., 2009. *Judgment Enforcement* James. Law and Business, Aspen Publishers Walters Kluwer, third edition, preface.

8 Metreveli V., *History of Georgian Law*.

9 Todua, Sh., 2013, *The need for enforcement law as an autonomous direction of national jurisprudence*,

Since 2001, the Enforcement Service has been transformed into the Enforcement Department, and several significant changes have been made in the field of enforcement, both in terms of legislative and structural arrangements. The abovementioned process had rather a short-term duration and did not have the same successful development as the beginning, however, despite this, it was the first and quite successful attempt to develop the Georgian enforcement system. After the creation of the enforcement department, several years were an age of absolute immobility for the enforcement system. Neither legislative nor organizational changes were made.¹⁰

Finally, in 2008, the department under the governance of the Ministry of Justice was established as a legal entity under public law – the National Bureau of Enforcement and is still operating in this form.

2. ENFORCEMENT SYSTEM AND LEGISLATION OF GEORGIA

As stated above, in Georgia, the main normative act in the field of enforcement is the Law of Georgia On Enforcement Proceedings.¹¹ However, because enforcement proceedings are a complex institution that combines the norms of civil, civil procedural, administrative, tax and other branches of law, accordingly, enforcement legislation will obviously not be limited only by the Law of Georgia “On Enforcement Proceedings”. The abovementioned law has been in force since 1999 and it regulates the relations regarding the compulsory execution of the acts adopted by the court and other bodies. Apart from establishing the rights and duties of the parties to the proceedings, the legal bases of the executive’s activities, the procedure for appointing and dismissing him/her, rights and duties, guarantees of social and legal protection, and others are also defined by the law.

3. NATIONAL BUREAU OF ENFORCEMENT

The Law of Georgia “On Enforcement Proceedings” determines that the LEPL National Bureau of Law Enforcement carries out the enforcement of decisions made by courts and other authorized bodies in Georgia, which represents a Legal Entity Under Public Law under the governance of the Ministry of Justice. The Ministry of Justice of Georgia monitors the activities of the National Enforcement Bureau. The regulation of the Bureau is approved by the Minister of Justice. The appointment/dismissal of the chairman of the National Bureau of Enforcement is also within the competencies of the Minister of Justice.¹²

The National Bureau of Enforcement carries out its activities through structural units and territorial bodies – enforcement bureaus, which are located throughout the territory of Georgia according to regions. The Enforcement Bureau in each region is chaired by the head of the Bureau, who is appointed and dismissed by the chairman of the national enforcement bureau in agreement with the Minister of Justice.

Enforcement bureaus carry out their activities throughout the territory of the country in accordance with the Law of Georgia “On Enforcement Proceedings”, other normative acts and internal regulations.

In addition, the National Bureau of Enforcement includes the following structural units:

- Insolvency Case Management Office
- Enforcement Police
- Legal Office
- Economics Office
- International Relations and Project Management Office
- Proceedings Office
- Internal Controls and Auditing Office
- Assessment Office
- Parties Interest Protection and Mediation Office
- Logistics Office;
- Simplified Case Management Department
- Human Resource Development and Management Office.¹³

Magazine “Justice”.

10 Todua, Sh., 2013, The need for enforcement law as an autonomous direction of national jurisprudence, Magazine “Justice”.

11 The Law of Georgia on Enforcement Proceedings.

12 Article 4th of the Law of Georgia “On Enforcement Proceedings”.

13 Order of the Minister of Justice of Georgia N24, “On

4. INSTITUTE OF PRIVATE BAILIFF IN THE ENFORCEMENT SYSTEM OF GEORGIA

According to the legislation, the authority to carry out compulsory enforcement actions is also granted to a private bailiff, in addition to the National Bureau of Enforcement in Georgia, who carries out enforcement activities based on the license issued by the National Bureau of Enforcement. The institution of the private bailiff was introduced into the Georgian enforcement legislation based on the recommendations issued by the European Union and their technical and material support.¹⁴ However, because the said institution was completely alien to the Georgian reality, it was expected from the beginning that many flaws and shortcomings would appear in the process of its implementation. Exactly such a grounded assumption conditioned it, that to avoid expected errors, the competence of private bailiff was somewhat limited and several issues were defined, to the implementation of which private bailiff would not have access and the mentioned issues would remain only in the exclusive competence of the legal entity under public law – the National Enforcement Bureau.¹⁵

It should be noted that, unlike a public bailiff, a private bailiff does not have the right to perform all actions provided for by the Georgian legislation “On Enforcement Proceedings” and to accept all categories of proceedings.¹⁶ It is this that raises the main question mark regarding how the given fact can be evaluated: Does the mentioned circumstance represent the advantage of the private bailiff and the possibility for him/her to receive additional benefits from a material point of view. It is ambiguous, which sector is in an advantageous position and from what point of view, an unequivocal approach has not been established in this regard, and arguments continue to be actively contested to this day.

approval of the regulation of the National Enforcement Bureau of the Legal Entity under Public Law operating under the governance of the Ministry of Justice of Georgia” May 6, 2014.

14 Manual of enforcement law trainers, I. Utdehaag and others, Tbilisi 2020.

15 Comment on the Law of Georgia “On Enforcement Proceedings”; Kurdadze Sh. and others.

16 Law of Georgia “On Enforcement Proceedings”, Article 14(7).

A private bailiff is a natural person of a free profession, performing public authority-enforcement activities based on the legislation, and is considered an entrepreneur in matters of taxation. He/she performs his/her authority unlimitedly on the entire territory of Georgia, just like the National Bureau of Enforcement.¹⁷

Since its introduction, the institution of private bailiff has been very effective: Statistics revealed, that appeal by such large creditors, such as the largest financial institutions operating in Georgia, was quite high. However, despite all this, the state gradually began to impose several practical and legal barriers to the institution of a private bailiff, for example, as a result of legislative changes implemented in 2010, private bailiffs were prohibited from accepting cases of the category where the demand exceeded 500,000 GEL and many others. The abovementioned type of restrictions did not apply to public officials, and they could conduct any category of business without any restrictions.

As a result of analyzing the examples given above, it seems at first glance that the private bailiff is “less privileged” compared to the public one, since the legislator imposes different legal and practical barriers on him/her, restricts the authority to perform certain actions, however, a question arises: Which bailiff is in an advantageous position? To what degree can the “restrictions” imposed by the legislator on the private bailiff be considered a barrier? Based on the practice, it can be said, that the private bailiff has limited authority to execute those categories of cases, the proceedings of which are characterized by special difficulty (for example, alimony and eviction category cases), and those cases, which the private bailiff has the right to perform, can bring more benefits from a material point of view, than, for example, the category, which is conventionally represented: administrative fine, case of alimony category and others.

Another important factor is that, unlike the public bailiff, the private bailiff has the opportunity to decide for himself/herself even from the categories of cases listed above, in a specific case, based on the creditor’s appeal, which case he/she will accept in the proceedings and which one he/she will not,

17 Order of the Minister of Justice of Georgia N88 on determining the conditions and form of enforcement proceedings by a private bailiff.

while the public bailiff, who works in the National Bureau of Enforcement, is completely deprived of this opportunity, and any category of case is automatically assigned to him/her. The public bailiff does not have the opportunity to choose which category of cases he/she will accept for execution in the proceedings and which he/she will refuse (except for the exceptions provided by law).

As for the number of cases, neither the law nor the regulations of the Bureau determine the maximum number of cases that may be assigned to one bailiff. Accordingly, in practice, such a situation arises when one public bailiff employed by the National Bureau of Enforcement has several thousand cases pending, and the public bailiff is deprived of the opportunity to request a reduction in the number of cases assigned to him/her.

Based on the abovementioned circumstances, to improve the enforcement system and refine the legislation, in 2013, the EU representative office implemented a project: DEEP-Development of Enforcement Legislation Project in Georgia. Experts invited by the European Union took part in the abovementioned project, with whose active involvement, recommendations were developed and several measures were taken to reflect the abovementioned recommendations in legislative acts and put them into practice. The main essence and purpose of the abovementioned recommendations was the maximal equalization of private and public bailiff institutions at the legislative level.

As already mentioned, the institution of the private bailiff was introduced to take into account the best practices of European countries, and the final goal was to completely reorganize the existing system in the country on the activities of private bailiffs. The overall, the existence of the abovementioned institution is primarily beneficial for the state: a stable and healthy business environment is created, competition is stimulated as much as possible, service quality increases and prices decrease. All this ultimately creates such a situation, that the state is significantly exempted from expenses and all favourable conditions for economic growth are present. All this is based on the basic principle that the state should not provide the services that the private sector can provide.

5. THE INSTITUTE OF THE REGISTER OF DEBTORS AS AN INNOVATION IN GEORGIAN ENFORCEMENT LEGISLATION

Another important and the most recent institution provided by the Law of Georgia “On Enforcement Proceedings” is the Register of Debtors. The aforementioned institution “On Enforcement Proceedings” was reflected in the Law of Georgia on July 15, 2008 and began to operate in 2010. One of the reasons for the introduction of this institution was to bring the enforcement system in the country even closer to international standards. From that period to the present day, the institute has undergone numerous changes, the procedure for its production is approved by the Minister of Justice, and the register of debtors is maintained by the National Liaison Enforcement Bureau.¹⁸

The main essence and purpose of the production of the register of debtors by the National Bureau of Enforcement is to increase the efficiency of enforcement and to avoid the risks that accompany the aforementioned relations. In particular, this institution creates additional guarantees for the creditor that the debtor cannot avoid the obligations imposed on him/her during the compulsory enforcement proceedings.¹⁹

It is important that the data of the register of debtors is public, i.e. any person has the opportunity to receive information about the entities registered in the register. Unlike, for example, the German enforcement system, which does not make public the data of the register of debtors, but only provides information if the interested person indicates the purpose of receiving the information with appropriate justification, there is no such thing in the Georgian enforcement system. Absolutely any person can identify the persons registered in the Register of Debtors without limitation and determine by whom the registration of a person was carried out in the unified database of the Register of Debtors. It should be noted that the publicity of the register is also one of the drawbacks and this issue should be regulated differently by the legislation.

18 Order of the Minister of Justice of Georgia N234 “On the approval of the procedure for the production of the register of debtors”.

19 Buadze K., 2011, Register of debtors in Georgian and German law (comparative legal analysis); Master thesis.

A person registered in the register of debtors is limited to one of the basic rights provided by the constitution: the property right. The restriction of the abovementioned right is provided for in the Constitution of Georgia only in the presence of the following conditions:²⁰

- Restrictions are allowed for essential public needs and “Common Welfare”;
- The restriction shall be implemented based on the law and in the manner determined by the same law.

It is necessary to observe the principle of proportionality, and this principle includes the following:

- Legitimacy of the legislator’s goal;
- Effectiveness of the means to achieve the goal. If there is a less painful way to achieve the goal, then there is no need to restrict ownership.²¹

Notwithstanding the foregoing, it can be safely said that the institution of the Register of Debtors is a step forward for the Georgian enforcement system.

6. BASIC PRINCIPLES OF ENFORCEMENT PROCEEDINGS

6.1. Protection of Legality, Transparency and Proportionality during the Enforcement Proceedings

It should be noted that the Georgian enforcement legislation does not pay much attention to the principles that should be drawn as a red line in the course of enforcement proceedings – from the moment of the start of enforcement. However, the legislator indicates, for example, the need to protect the general principles and norms of morality in the case that, enforcement actions are initiated against the debtor. However, due to special circumstances on the site (e.g. illness, death of a

debtor’s family member, or other emergency), the National Enforcement Bureau can postpone the enforcement measure for no more than 6 months. In addition, although the law does not provide a direct reference to the abovementioned, the principle of proportionality between the parties must be respected during the enforcement proceedings.

Equal protection of the interests of the parties to enforcement proceedings is superficially discussed in the law of Georgia “On Enforcement Proceedings”. The Supreme Court of Georgia indicates in one of its decisions that: “The legislator granted the third party the right to demand compensation from the debtor, due to whose obligation his/her property was alienated”. It should be noted that the legislator did not associate the alienation of the third party’s property with the annulment of the results of the enforcement proceedings, even though it is clear that the interests of the third party were harmed by such an action. The city court explained that through such a record of the law, the legislator took into account the interests of the person who won the auction as a conscientious buyer and the creditor as a person interested in the compulsory enforcement of the claim existing in his/her favour and considered that their interests should be given priority over the interests of the third party, whose right to the realized property was established only after the realization of the property. Besides, the city court explained that „such an interpretation of the norm did not mean that the interests of third parties were not protected in such a case, although the Law of Georgia “On Enforcement Proceedings” defined a specific way for the third party to protect his/her interests, such as a demand for damages from the debtor, which, in turn, precluded the protection of his/her interests by invalidating the already held auction and returning the alienated property to a third party”.²² On the other hand, the importance of the principle of proportionality and the need to take it into account at any stage of the enforcement proceedings are emphasized in the European Convention on Human Rights.

There are different approaches regarding proportionality as a guiding principle and its importance in enforcement proceedings, the fact

20 Papuashvili S., 2009, Legal basis of restriction of property rights, according to the European Convention on Human Rights and Georgian legislation, collection of articles “Modern Challenges of Human Rights Protection”.

21 Komakhidze, Ts., 2017, Legal basis for restriction of property rights according to the Constitution of Georgia and the practice of the Constitutional Court (Justice and Law #2(54)17.

22 See Decision No. BS-10(K-20) of the Administrative Affairs Chamber of the Supreme Court of Georgia of July 9, 2020.

remains, however, that the observance of the abovementioned principle has an essential influence on the proper functioning of the enforcement system. Enforcement proceedings are organized differently in all countries, which is determined by the different legal traditions and systems of each country.

European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) – Having determined the enforcement of court decisions as one of its priorities, published guidelines for a better implementation of the recommendations of the European Council related to enforcement. On December 17, 2009, CEPEJ developed certain directives to effectively implement the recommendations of the European Council in the field of enforcement.²³

The enforcement system cannot be perfect, there are always drawbacks in some aspects. However, the abovementioned recommendations are based on such basic principles in enforcement proceedings as transparency, efficiency and perceptibility.

European Commission for the Efficiency of Justice determined the basic principles that shall be followed for a flexible and transparent enforcement system.

The guiding principles defined by the **CEPEJ 2009 Guidelines** are as follows: fairness and transparency of the enforcement process; Determining the capabilities of the debtor – to perform the court decision; maximum efficiency of the enforcement process; flexibility of enforcement process; The role and involvement of the bailiff in the process of enforcement proceedings; high degree of bailiff autonomy; clearly defining the competence of the bailiff by national legislation; Protection of the balance between the creditor and debtor parties during the enforcement proceedings and others.

6.2. The Scope of the Bailiff's Authority and Interference in Communication between the Parties during the Implementation of Compulsory Enforcement Actions.

In enforcement proceedings, the bailiff is the central figure, since the legislator assigns to him/her the right and duty to execute the acts issued by the court and other bodies.

There are different approaches to the status of the bailiff in different countries. For example, in several countries (Germany, Sweden, Denmark), bailiffs act as civil servants and their authorities are quite narrow, the organizational structure in this case is quite hierarchical and bureaucratic.

In Georgia, the rights and duties of the bailiff are precisely defined by the Law of Georgia "On Enforcement Proceedings", although in some cases he/she still has some discretion when making decisions. Therefore, when carrying out any action, the bailiff is obliged to maintain impartiality as much as possible and equally protect the interests of both the debtor and the creditor party and third parties participating in the proceedings.

7. PARTIES IN ENFORCEMENT PROCEEDINGS

7.1. Creditor and Debtor as the Main Entities Participating in Enforcement Proceedings

The relations between the parties to the proceedings: the creditor and the debtor are mainly regulated by the Georgian Enforcement legislation.²⁴ It is important to highlight the fact, that the interests of any party shall not be harmed excessively, i.e. the principle of proportionality between the parties shall be protected as much as possible, especially in the conditions when a number of rights of the debtor are limited by the implementation of compulsory enforcement actions, including the main one: the property right. From the moment of the initiation of enforcement proceedings, the immovable and movable property registered in

23 CEPEJ (2009) 11 Guidelines for a better implementation of the existing Council of Europe's Recommendation on Enforcement, European Commission on the Efficiency of Justice (CEPEJ).

24 Tchkonია, Z. 2012 "Entities of Enforcement proceedings", "Justice and Law", N:1 (32)12)).

the name of the debtor is searched, the said property is seized, and in case of non-fulfilment of the obligation by the debtor, any property registered in his/her name is sold by auction. Under these conditions, interference with the debtor's property right and its restriction shall be proportional and proportionate to the creditor's request. In addition, there is a special burden on the limited use of personal data in the course of compulsory enforcement proceedings. Since, as we all know, the personal information and data of the parties are actively being processed during the proceedings, therefore, the personal data of the parties shall only be obtained and processed if there is a clear official need.²⁵

7.2. Third parties and the scope of their involvement in enforcement proceedings

In addition to the creditor and debtor parties, third parties also participate in the enforcement proceedings. The right of the bailiff to seize any movable property that turns out to be at the debtor's address specified in the enforcement sheet during the visit is provided for in the Georgian enforcement legislation. However, it is possible that the said property does not necessarily belong to the debtor and represents the property of a completely foreign, third party. In the performance of official duty, the bailiff does not have the obligation to establish the fact of belonging to the person of the thing, on the contrary, the burden of proof is transferred to the owner of the thing. The abovementioned provision of the law derives from the first part of Article 158 of the Civil Code of Georgia, which explains that: "The possessor of a thing shall be presumed to be its owner."

In order not to harm the rights and legal interests of third parties, the legislator reserves to them the right to file a suit in court for the release of property from seizure.²⁶

7.3. State and administrative bodies as debtors – features of enforcement

The state participates in legal relations as well as any other person. Concerning the issue of state participation in enforcement proceedings: Enforcement proceedings can usually be directed against the state as well, although there are certain limitations in this case. The imposition of the above-mentioned restrictions is due to the motive of not harming the interests of society and statehood, for example, not alienating such property that belongs to the category of common public property and/or has any cultural significance for the country.

As for the enforcement proceedings against the state related to the payment of money, unlike other subjects, the legislator defines a different term for the voluntary execution of the decision (If the debtor party is represented by a legal entity under public law, a one-month deadline is established for the voluntary execution of the decision),²⁷ The abovementioned term applies also in the case when the debtor is a budgetary organization.²⁸

CONCLUSION

In conclusion, Georgian enforcement law, compared to other branches of law, is still a new and developing area of law: In Georgia, as well as in any other democratic legal state, where it is important to ensure a high level of public confidence in the court, enforcement is a fundamental element of the rule of law. As stated in the document, every country has a different enforcement system. The procedures of Enforcement proceedings are organized differently everywhere, determined by the national legislation and different legal traditions of each country. However, some important principles are common everywhere, which should be drawn as a red line throughout the entire process of enforcement proceedings, such as the principle of protection of balance and proportionality between the parties participating in the proceedings, the need to protect personal data during enforcement proceedings and others.

25 Law of Georgia "On Protection of Personal Data".

26 Article 32nd, The Law of Georgia "On Enforcement Proceedings".

27 Article 90³ Law of Georgia "On Enforcement Proceedings".

28 Article 90⁴ Law of Georgia "On Enforcement Proceedings".

As a result of the analysis of the existing enforcement system and legislation in Georgia, given in this article, it is clear that the Georgian system is of a mixed nature, which implies the functioning of both public and private enforcement institutions, which is implemented more or less successfully in the country and contributes to the stimulation of a healthy, competitive environment.

As noted in the document, the introduction of the institution of the private bailiff in the Georgian enforcement legislation was indeed an innovation and another big step forward. The goal of the abovementioned innovation, just like in foreign countries, was to establish an effective system of enforcement in Georgia and most importantly: promote healthy competition between private and public sectors. All this, in turn, was the basis for the economic growth of the state and the establishment of a healthy business environment.

Since the country's aspiration for the maximum transparency and efficiency of the legal (including enforcement) system is clear, the necessity of reforming the enforcement legislation is also evident. With this in mind, working on a new enforcement code began a few years ago in Georgia, which will fundamentally change the Georgian enforcement system. The draft of the abovementioned code includes many legislative changes and innovations, which ultimately serve to make the Georgian enforcement system and institutions more transparent and efficient, and the legislation as close as possible to the international standards in this field. After introducing the enforcement code, a completely new enforcement system, different from the existing one, will be introduced and the standards of this system will be modernized as much as possible.

BIBLIOGRAPHY:

1. Sources in Georgian: Constitution of Georgia, Civil Code of Georgia, Civil Procedure Code of Georgia, Administrative Code of Georgia, Administrative Procedure Code of Georgia.
2. Law of Georgia "On Enforcement Proceedings".
3. Law of Georgia "On Protection of Personal Data".
4. Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.
5. Order of the Minister of Justice of Georgia N234 "On the approval of the procedure for the production of the register of debtors".
6. Order of the Minister of Justice of Georgia N24, "On approval of the regulation of the National Enforcement Bureau of the Legal Entity under Public Law operating under the governance of the Ministry of Justice of Georgia" May 6, 2014.
7. The Georgian enforcement system in the national and international context, Jos Uytdehaag 2013.
8. Subjects of enforcement proceedings, Tchkonია Z., Justice and Law N1 (32), Tbilisi 2012.
9. Enforcement Law, Winfried Suske, 2011.
10. Comment on the Law of Georgia on Enforcement Proceedings, Sh. Kurdadze and others, Tbilisi, 2018.
11. Handbook for enforcement law trainers, I. Uytdehaag and others, Tbilisi 2020.
12. Buadze K., 2011 Register of debtors in Georgian

and German law (comparative legal analysis); Master thesis.

13. Papuashvili S., 2009, Legal Basis of Limiting Property Rights.
14. A collection of articles "Modern Challenges of Human Rights Protection" according to according to the European Convention on Human Rights and Georgian legislation.
15. "Overview of Georgia's Enforcement System (Georgian Enforcement System in National and International Context)" by Jos Uytdehaag and others.
16. "IZA" LTD and Makrakhidze v. Georgia.
17. Apostol v. Georgia.

Sources in English:

1. Brown j., 2009. Judgment Enforcement James. Law and Business, Aspen Publishers Walters Kluwer, third edition, preface Walters Kluwer, third edition, preface.
2. CEPEJ 2009 11 Guidelines for a better implementation of the existing Council of Europe's Recommendation on Enforcement, European Commission on the efficiency of Justice (CEPEJ), CEPEJ 2009 11 REV
3. Uytdehaag A. Survey of enforcement in Europe, Tbilisi 2017.
4. Hornsby v Greece (EGtHR March 19, 1997).
5. Case of Kyrtatos v. Greece.

სააღსრულებო სისტემის ორგანიზაციული სტრუქტურა საქართველოში (აღსრულების შერეული სისტემისა და სააღსრულებო წარმოებაში მონაწილე პირთა ძირითადი უფლებების დაცვის ქრილში)

თამარი ხუჭაძე

*სამართლის დოქტორანტი, ნიუ-ვიკენ უნივერსიტეტი, ასისტენტი საჯარო სამართლის
მიმართულებით, სსიპ აღსრულების ეროვნული ბიუროს აღმასრულებელი*

მარიამი ხუჭაძე

*სამართლის მაგისტრი, სსიპ იუსტიციის სახლის უფროსი სპეციალისტი,
სსიპ იუსტიციის სახლის ინსტრუქტორი*

აბსტრაქტი

სასამართლო გადაწყვეტილებების დროული და ეფექტიანი აღსრულება, ნემისმიერი სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის უმნიშვნელოვანეს პროცესს წარმოადგენს, ვინაიდან კანონის ძალა მის აღსრულებაშია. აღსრულების პროცესის ეფექტიანობამ შესაძლოა მნიშვნელოვანი გავლენა იქონიოს ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის განვითარებაზე, ასევე, დადებითად იმოქმედოს საზოგადოების მხრიდან სასამართლოსადმი ნდობის ხარისხზე.

აღსრულების პროცესის ეფექტიანობას დიდწილად განსაზღვრავს გამართული სააღსრულებო სისტემა, შესაბამისად, მნიშვნელოვანია, რომ მას გააჩნდეს მაქსიმალური დამოუკიდებლობა, მოქნილობა და, ამასთანავე, ორიენტირებული იყოს ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვაზე. მნიშვნელოვანია მისი ორგანიზაციული მოწყობა და აღსრულების განხორციელების ბერკეტები, სააღსრულებო წარმოებაში მონაწილე პირთა უფლება-მოვალეობები, ასევე აღმასრულებლის, როგორც აღსრულების განმახორციელებელი სუბიექტის უფლებამოსილების ფარგლები სააღსრულებო წარმოების პროცესში, ამასთან ერთად, უმნიშვნელოვანესია კერძო აღმასრულებლის ინსტიტუტის არსებობა ქართულ სააღსრულებო სამართალში.

ზემო აღნიშნულიდან გამომდინარე, სტატიაში მიმოხილულია სააღსრულებო სისტემის განვითარების გზა საქართველოში, აღსრულების ეროვნული ბიუროს სტრუქტურა და მისი უფლებამოსილებები, განხილულია კერძო აღმასრულებლის მუშაობის თავისებურებები, ასევე მიმოხილულია სააღსრულებო წარმოებაში მონაწილე პირთა შორის ბალანსისა და თანაზომიერების დაცვის პრინციპის მნიშვნელობა და გადმოცემულია ავტორებისეული ხედვა თითოეულ საკითხთან დაკავშირებით პრაქტიკაში არსებული ხარვეზების აღმოფხვრის მიზნით.

საკვანძო სიტყვები: სტრუქტურა, აღსრულება, სისტემა, დაცვა

თანამედროვე, სამართლებრივ სახელმწიფოში კანონიერ ძალაში შესული სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულება წარმოადგენს უზენაესი ხელისუფლების განხორციელების აქტს. შესაბამისად, სააღსრულებო სისტემა ქვეყანაში იმგვარად უნდა იქნეს რეგულირებული, რომ გააჩნდეს მაქსიმალური ეფექტიანობა, დამოუკიდებლობა და რაც მთავარია: წითელი ხაზი ყოველთვის უნდა გადიოდეს ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვაზე.

კანონის ძალა მის აღსრულებაშია: კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილების აღსრულების მოთხოვნის უფლება უტოლდება პირის უფლებას-საკუთარი უფლებებისა და თავისუფლებების დასაცავად მიმართოს სამართლოს. უდიდესი მნიშვნელობა გააჩნია სამართლებრივ სახელმწიფოში საზოგადოების ნდობის ხარისხს სასამართლოსადმი, აღნიშნული კი, ცხადია, ვერ იქნება მიღწეული, თუკი არ განხორციელდება სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების სწრაფი და მოქნილი აღსრულება¹.

ისევე როგორც ევროპის სხვა ქვეყნებში, საქართველოშიც განსაკუთრებული მნიშვნელობა გააჩნია ეროვნული სასამართლოების მიერ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის გაზიარებას, პრეცედენტული გადაწყვეტილებების გაანალიზებასა და ეროვნული სამართლის ინტეგრირებას ევროპულ სამართალთან. გადაწყვეტილებათა ეფექტური აღსრულების მნიშვნელობასთან დაკავშირებით, არაერთხელ იმსჯელა ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ: ერთერთ პრეცედენტულ საქმეში (Hornsby v Greece) სასამართლომ განმარტა, რომ „ნებისმიერი სასამართლოს მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილების აღსრულება უნდა იქნეს მიჩნეული, როგორც „სასამართლო პროცესის“ განუყოფელი ნაწილი“². რაც შეეხება თავად აღსრულების პროცესს, ის უნდა იყოს გამჭვირვალე, დაცული უნდა იქნეს მთელი რიგი ძირითადი პრინციპები, რათა ზიანი არ მიაღდგეს არცერთი მხარის ინტერესებს ან/და პირიქით: არავის მიენიჭოს გაუმართლებელი უპირატე-

სობა. კიდევ ერთ გახმაურებულ საქმეში: „შპს IZA და მაკრახიძე საქართველოს წინააღმდეგ“ – სტრასბურგის სასამართლოს შეფასება იყო შემდეგი: „გამომდინაჲ იქიდან, რომ სახელმწიფომ ვეჩ უზიუნველყო სავადებუდო ხასიათის გადაწყვეტილების აღსხულება 4 წლის განმავლობაში, ადგილი ქონდა ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლით გათვადისწინებუ-ლი უფლების დახლვევას,³ სასამაჲთლო იმეოხებს, რომ სამაჲთლიანი სასამაჲთლო განხილვის უფლე-ბა მოიცავს ძაღაში შესული გადაწყვეტილების აღ-სხულების უფლებას. ეს უფლება აჲაჲეაღუჲი იქნე-ბოღა თუ მაღაღი ხელშემკვეჲი მხაჲის ეჲოვნული სამაჲთლებიივი სისტემა შესაძლებელს გახდიღა, ძაღაში შესული საბოღოო გადაწყვეტილება ეჲთი მხაჲის საზიანოღ აჲაჲემეღითი დაჲჩენიღიყო“.⁴

ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებას ამ კუთხით ასევე წარმოადგენდა: „კირტოსი საბერძნეთის წინააღმდეგ“⁴⁵-განმცხადებლებმა მოიგეს საქმე, რომელიც ეხებოდა ადგილობრივი დაგეგმარების გადაწყვეტილებებს, რაც გავლენას ახდენდა მათ ქონებაზე. ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები კი თავს არიდებდნენ სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულებას 7 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში, რითაც მათ ფაქტობრივად აზრი დაუკარგეს ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლს. ნებისმიერ საჩივარს, რომელიც დაკავშირებულია კანონიერ ძალაში შესული სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულების გაჭიანურებასთან, სტრასბურგის სასამართლო განიხილავს არა „სამართლიანობის“ კონტექსტში, არამედ „სასამართლო განხილვის უფლებასთან“ მიმართებაში, ხოლო იმის დასადგენად, ხელყოფილ იქნა თუ არა სასამართლო გადაწყვეტილების აღუსრულებლობით უფლების არსი, ხდება ძირითადად ისეთი კრიტერიუმების გათვალისწინება, როგორებიცაა საქმის სირთულე, კონკრეტული გარემოებები, მხარეთა ქცევა და ა.შ.

ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლო თავისი პრაქტიკით მუდმივად ხაზს უსვამს იმ ფაქტს, რომ კანონის უზენაესობის პრინციპის რეალიზაცია შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი გარანტირებული

1 „სააღსრულო სამართალი“, ვინფრიდ შუშკე.

2 Hornsby v Greece (EGtHR March 19,1997).

3 ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა
დაცვის კონვენცია, რომი 04 ნოემბერი, 1950 წ.

4 შპს „იზა“ და მაკრახიძე საქართველოს წინააღმდეგ / „IZA“ LTD and Makrakhidze v. Georgia.

5 Case of Kyrtatos v. Greece

იქნება სასამართლოსა და სხვა კომპეტენტური ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების ეფექტიანი აღსრულება.

როგორც შიდასახელმწიფოებრივ დონეზე, საერთაშორისო ასპარეზზეც გადაწყვეტილებათა აღსრულება უნდა იძლეოდეს სამართლებრივ პროცესებში მონაწილე სუბიექტების უფლებათა აღდგენისა და დაცვის, ასევე, სახელმწიფოთა შორის სამართლებრივი, ეკონომიკური თუ სხვა სახის ურთიერთობების ჯეროვანი განვითარების გარანტიას. გამომდინარე იქიდან, რომ „იძულებითი აღსრულება“ თავისთავად გულისხმობს ძალის გამოყენებას და პირის (სააღსრულებო წარმოების მხარის ან/და მესამე პირის) ძირითად უფლებებში ჩარევას – აუცილებელია ქვეყანაში არსებული სააღსრულებო სისტემა მაქსიმალურად შესაძლებელს ხდიდეს სააღსრულებო პროცესების მიმდინარეობისას მხარეთა ინტერესების თანაბრობის დაცვას⁶.

ერთ-ერთ პრეცედენტულ გადაწყვეტილებაში – „აპოსტოლი საქართველოს წინააღმდეგ“, რომელიც შეეხებოდა აღსრულების მნიშვნელობას, ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ განმარტა: „სასამართლოს უფლებამოსილება არ არის უბრალოდ თეორიული უფლება, რომ მისი საბოლოო გადაწყვეტილება იყოს აღიარებული, არამედ ეს უფლება, ასევე, გულისხმობს საბოლოო გადაწყვეტილების აღსრულებას⁷.

სააღსრულებო წარმოების პროცედურები ყველა სახელმწიფოში სხვადასხვანაირად არის მოწესრიგებული, რაც განპირობებულია თითოეული ქვეყნის სამართლებრივი ტრადიციებით და სისტემით, თუმცა, ნებისმიერ შემთხვევაში, აუცილებელია, ეროვნული კანონმდებლობა შესაბამისობაში იყოს იმ ძირითად საერთაშორისო სტანდარტებსა თუ პრინციპებთან, რომლებიც დამკვიდრებულია აღსრულების სფეროში. გამომდინარე იქიდან, რომ აღსრულების პროცესს აქვს უდიდესი როლი ქვეყნის ეკონომიკური, სოციალური და სხვა მრავალი კუთხით განვითარებისათვის, მნიშვნელოვანია, სახელმწიფოს მიერ გაზიარებული იქნეს უცხო ქვეყნების სააღსრულებო სისტემის საუკეთესო და დახვეწილი პრაქტიკა. სისტემა მაქსიმალურად უნდა იყოს ორიენტირებული ადამიანის უფლებათა დაცვაზე განუზრვლავად იმისა, თუ წარმოების რომელ მხარეს წარმოადგენს პიროვნება: კრედიტორს, მოვალეს თუ მესამე პირს.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, წინამდებარე სტატიის მიზანს წარმოადგენს ქვეყანაში არსებული სააღსრულებო სისტემის, ძირითადი სააღსრულებო ინსტიტუტებისა და იმ ძირითადი პრინციპების მიმოხილვა, რომელიც წითელ ხაზად უნდა გასდევდეს სააღსრულებო სამართალწარმოების მთელ პროცესს. განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი კი არის თანაბრობის პრინციპის დაცვა, რაც გულისხმობს იმას, რომ ზიანი არ მიადგეს სააღსრულებო წარმოებაში მონაწილე რომელიმე მხარის ინტერესებს, ან/და არ მიენიჭოს რომელიმე მათგანს გაუმართლებელი უპირატესობა. ამასთან, სტატიის მიზანია აღნიშნული მიზნის მიღწევის ავტორებისეული გზების/რეკომენდაციების განსაზღვრა.

1. სააღსრულებო სისტემის განვითარება საქართველოში

1.1. მოკლე ისტორიული ექსკურსი

საუკუნეთა განმავლობაში, ისევე როგორც მსოფლიოს სხვა ქვეყნების სამართლებრივ სისტემებში, საქართველოშიც არ ენიჭებოდა სათანადო მნიშვნელობა სასამართლოსა და სხვა უფლებამოსილი ორგანოების მიერ მიღებული, კანონიერ ძალაში შესული გადაწყვეტილებებისა და სხვა აქტების აღსრულებას, თუმცა, ბოლო წლებში აღნიშნული მიდგომა რადიკალურად შეიცვალა და დღეის მდგომარეობით, გადაწყვეტილებათა აღსრულებამ უკვე ერთერთი მნიშვნელოვანი ადგილი დაიკავა სამართლებრივ პროცესებს შორის. „XXI საუკუნის დადგომასთან ერთად, ეკონომიკა დაცემას განიცდის და ხოდესაც ეკონომიკა მძიმე დღეშია, კრიზისებს უფრო მეტად, ვიდრე ოდესმე, სჭირდებათ ვადის ამოღება და გადაწყვეტილების აღსრულება, ხათა მათი ბიზნესი სიცოცხლისუნარიანი იყოს“⁸.

6 „საქართველოს სააღსრულებო სისტემის მიმოხილვა (ქართული სააღსრულებო სისტემა ეროვნულ და საერთაშორისო კონტექსტში)“ იოს უითდეჰააგი და სხვები.

7 აპოსტოლი საქართველოს წინააღმდეგ (Apostol v. Georgia)3 №40765/02, 28 ნოემბერი, 2006 წ.

8 Brown j., 2009. Judgment Enforcement James. Law and

მართლმსაჯულებას საქართველოში ახორციელებს რა სასამართლო ხელისუფლება – გამოაქვს გადაწყვეტილება ქვეყნის სახელით. აღნიშნული გადაწყვეტილების გამოტანა კი თავისთავად გულისხმობს მისი აღსრულების სავალდებულო ხასიათსაც. „სამართლიანი სასამართლოს“ უფლება თავის თავში მოიცავს არა მხოლოდ სასამართლოსადმი მიმართვისა და საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის, არამედ მისი სათანადოდ აღსრულების უფლებასაც. სასამართლო გადაწყვეტილების აღსრულებლობა უთანაბრდება სასამართლოსადმი მიმართვის უფლების ხელყოფას.

საქართველოში, სააღსრულებო სისტემის განვითარების მოკლე ისტორიული ექსკურსი ასეთია: ჯერ კიდევ ძველ ქართულ სამართალში არსებობდა სასამართლო გადაწყვეტილებათა აღსრულების სხვადასხვა მექანიზმები, რაც წარმოადგენდა წარმოებაში მონაწილე მხარეების უფლებათა დაცვის გარანტს⁹.

გასულ საუკუნეში, ქვეყანაში სააღსრულებო სისტემის ჩამოყალიბების პირველი ნიშნები უკავშირდება ჯერ კიდევ იმ პერიოდს, როდესაც ამოქმედდა ახალი სამოქალაქო კოდექსი, რის შედეგადაც იუსტიციის სამინისტროში შეიქმნა სააღსრულებო სამსახური. აღნიშნულ სამსახურს ჰქონდა აბსოლუტურად ფორმალური ხასიათი და ცხადია, ფორმალურობას ვერ აცდებოდა ვერც დამოუკიდებლობის ის ფარგლები, რომლებიც გააჩნდა ამ სამსახურს, როგორც საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს. ასეთ პირობებში კი, რა თქმა უნდა ზედმეტი იყო საუბარი სისტემის მოქნილობასა და ეფექტიანობაზე¹⁰.

2001 წლიდან, სააღსრულებო სამსახური გადაკეთდა სააღსრულებო დეპარტამენტად და განხორციელდა რამდენიმე საკმაოდ მნიშვნელოვანი ცვლილება აღსრულების სფეროში, როგორც საკანონმდებლო, ისე სტრუქტურული მოწყობის თვალსაზრისით. აღნიშნული პროცესი იყო საკმაოდ ხანმოკლე და არ ჰქონია ისეთივე წარმატებული განვითარება, როგორც დასაწყისი, თუმცა, ამის მიუხედავად, ეს

იყო ქართული სააღსრულებო სისტემის განვითარების პირველი და საკმაოდ წარმატებული მცდელობა სააღსრულებო დეპარტამენტის შექმნის შემდეგ, რამდენიმე წელი სააღსრულებო სისტემისათვის იყო აბსოლუტური უძრაობის ხანა. არ განხორციელებულა არცერთი ცვლილება არც საკანონმდებლო და არც ორგანიზაციული კუთხით.¹¹

საბოლოოდ, 2008 წელს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი დეპარტამენტი ჩამოყალიბდა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად-აღსრულების ეროვნულ ბიუროდ და დღემდე ამ სახითა და ფორმით ახორციელებს საქმიანობას.

2. ქართული სააღსრულებო სისტემა და კანონმდებლობა

2.1. „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი

როგორც უკვე აღინიშნა, საქართველოში, აღსრულების სფეროში ძირითად ნორმატიულ აქტს წარმოადგენს „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი¹². თუმცა, გამომდინარე იქიდან, რომ სააღსრულებო წარმოება არის კომპლექსური ინსტიტუტი, რომელიც აერთიანებს სამოქალაქო, სამოქალაქო საპროცესო, ადმინისტრაციულ, საგადასახადო და სამართლის სხვა დარგების ნორმებს, შესაბამისად, სააღსრულებო კანონმდებლობა, ცხადია, არ ამოიწურება მხოლოდ „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონით. აღნიშნული კანონი ძალაშია 1999 წლიდან და იგი არეგულირებს სასამართლო და სხვა ორგანოების მიერ მიღებული აქტების იძულებით აღსრულებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს. გარდა წარმოების მხარეების უფლება-მოვალეობების დადგენისა, კანონით განსაზღვრულია ასევე აღმასრულებლის საქმიანობის სამართლებრივი საფუძვლებიც, მისი თანამდებობაზე დანიშვნისა და გათავისუფლების წესი, უფლება-მოვალეობები, სო-

Business, Aspen Publishers Walters Kluwer, third edition, preface.

9 მეტრეველი ვ. ქართული სამართლის ისტორია.

10 თოდუა შ., 2013, სააღსრულებო სამართლის, როგორც ეროვნული სამართალმცნიერების ავტონომიური მიმართულების საჭიროება, ჟურნალი „მართლმსაჯულება“.

11 თოდუა შ., 2013, სააღსრულებო სამართლის, როგორც ეროვნული სამართალმცნიერების ავტონომიური მიმართულების საჭიროება, ჟურნალი „მართლმსაჯულება“.

12 „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი.

ციალურ-სამართლებრივი დაცვის გარანტიები და სხვა.

3. აღსრულების ეროვნული ბიურო

„სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი განსაზღვრავს, რომ საქართველოში სასამართლოსა და სხვა უფლებამოსილი ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულებას ახორციელებს სსიპ აღსრულების ეროვნული ბიურო, რომელიც წარმოადგენს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს. აღსრულების ეროვნული ბიუროს საქმიანობაზე კონტროლს ახორციელებს საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო. ბიუროს დებულებას ამტკიცებს იუსტიციის მინისტრი. ამ უკანასკნელის კომპეტენციას განეკუთვნება, ასევე, აღსრულების ეროვნული ბიუროს თავმჯდომარის თანამდებობაზე დანიშვნა/ გათავისუფლება.¹³

აღსრულების ეროვნული ბიურო საქმიანობას ახორციელებს სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოების-სააღსრულებო ბიუროების მეშვეობით, რომლებიც განთავსებულია საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე-რეგიონების მიხედვით. თითოეულ რეგიონში არსებულ სააღსრულებო ბიუროს ხელმძღვანელობს ბიუროს უფროსი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს აღსრულების ეროვნული ბიუროს თავმჯდომარე, იუსტიციის მინისტრთან შეთანხმებით.

სააღსრულებო ბიუროები ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საქმიანობას ახორციელებენ „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონის, სხვა ნორმატიული აქტებისა და შიდა დებულებების შესაბამისად.

ამასთან, აღსრულების ეროვნული ბიურო მოიცავს სტრუქტურულ დანაყოფებსაც:

- გადახდისუნარობის საქმისწარმოების დეპარტამენტი
- აღსრულების პოლიციის სამმართველო
- იურიდიული დეპარტამენტი
- ეკონომიკური დეპარტამენტი

13 „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 4.

- საერთაშორისო ურთიერთობებისა და პროექტების მართვის დეპარტამენტი
- საქმისწარმოების დეპარტამენტი
- შიდა კონტროლისა და მონიტორინგის დეპარტამენტი
- შეფასების დეპარტამენტი
- მხარეთა ინტერესების დაცვისა და მედიაციის დეპარტამენტი
- ლოჯისტიკის დეპარტამენტი
- გამარტივებული საქმისწარმოების დეპარტამენტი
- ადამიანური რესურსების მართვისა და განვითარების დეპარტამენტი.¹⁴

4. კერძო აღმასრულებლის ინსტიტუტი ქართულ სააღსრულებო სისტემაში

კანონმდებლობით განსაზღვრულია, რომ საქართველოში აღსრულების ეროვნული ბიუროს გარდა, კანონით გათვალისწინებული იძულებითი სააღსრულებო მოქმედებების განხორციელების უფლებამოსილება ენიჭება კერძო აღმასრულებელსაც, რომელიც სააღსრულებო საქმიანობას ახორციელებს აღსრულების ეროვნული ბიუროს მიერ გაცემული ლიცენზიის საფუძველზე.

კერძო აღმასრულებლის ინსტიტუტი ქართულ სააღსრულებო კანონმდებლობაში შემოღებულ იქნა ევროკავშირის მიერ გაცემული რეკომენდაციებისა და მათი, როგორც ტექნიკური, ასევე, მატერიალური მხარდაჭერით.¹⁵ თუმცა, გამომდინარე იქიდან, რომ აღნიშნული ინსტიტუტი სრულიად უცხო იყო ქართული სინამდვილისათვის, თავიდანვე იყო მოსალოდნელი, რომ მისი დანერგვის პროცესში ბევრი ხარვეზი და ნაკლოვანება იჩენდა თავს. სწორედ ამ საფუძვლიანმა ვარაუდმა განაპირობა ის, რომ მოსალოდნელი ხარვეზების თავიდან არიდების მიზნით, კერძო აღმასრულებლებს გარკვეულწილად შეეზღუდათ კომპეტენცია და განისაზღვრა მთელი რიგი საკითხებისა,

14 საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანება N24, „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის-აღსრულების ეროვნული ბიუროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ 06 მაისი, 2014 წ. აღსრულების სამართლის ტრენერების სახელმძღვანელო, ი. იუთდეჰააგი და სხვები, თბილისი 2020 წ.

რომელთა განხორციელებაზე წვდომა კერძო აღმასრულებლებს არ ექნებოდათ და აღნიშნული საკითხები დარჩებოდა მხოლოდ საჯარო სამართლის იურდიული პირის-აღსრულების ეროვნული ბიუროს ექსკლუზიურ კომპეტენციაში.¹⁶

აღსანიშნავია, რომ განსხვავებით საჯარო აღმასრულებლისაგან, კერძო აღმასრულებელს არ გააჩნია „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ყველა ქმედების განხორციელებისა და ყველა კატეგორიის საქმის წარმოებაში მიღების უფლება.¹⁷ სწორედ ეს აჩენს ძირითად კითხვის ნიშანს იმასთან დაკავშირებით, თუ როგორ შეიძლება იქნეს შეფასებული მოცემული ფაქტი: წარმოადგენს თუ არა აღნიშნული გარემოება კერძო აღმასრულებლის უპირატესობასა და მისთვის, მატერიალური კუთხით დამატებითი სარგებლის მიღების შესაძლებლობას, რეალურად, რომელი სექტორი არის უპირატეს მდგომარეობაში და რა კუთხით, ამასთან დაკავშირებით ცალსახა მიდგომა არ არის ჩამოყალიბებული და დღემდე აქტიურად გრძელდება არგუმენტების დაპირისპირება.

კერძო აღმასრულებელი არის ფიზიკური პირი, რომელიც თავისუფალი პროფესიის ადამიანია და საჯარო უფლებამოსილებას – სააღსრულებო საქმიანობას ახორციელებს კანონმდებლობის საფუძველზე, ხოლო დაბეგვრის საკითხებში კი მიიჩნევა მეწარმედ. ის საკუთარ უფლებამოსილებას ახორციელებს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე – შეუზღუდავად, ისევე როგორც აღსრულების ეროვნული ბიურო.¹⁸

დღიდან დანერგვისა, კერძო აღმასრულებლის ინსტიტუტი გამოირჩეოდა საკმაოდ დიდი ეფექტიანობით: სტატისტიკა ცხადყოფდა, რომ მიმართვიანობა ისეთი მსხვილი კრედიტორების მიერ, როგორებიც იყვნენ, მაგალითად, საქართველოში მოქმედი ყველაზე მსხვილი საფინანსო ინსტიტუტები – იყო საკმაოდ მა-

ღალი, თუმცა, ამ ყველაფრის მიუხედავად, სახელმწიფოს მხრიდან ეტაპობრივად დაიწყო კერძო აღმასრულებლის ინსტიტუტის მიმართ მთელი რიგი პრაქტიკული და სამართლებრივი ბარიერების დაწესება. მაგალითად: 2010 წელს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, კერძო აღმასრულებლებს აეკრძალათ იმ კატეგორიის საქმეების წარმოებაში მიღება, სადაც მოთხოვნა აღემატებოდა 500 000 ლარს და მრავალი სხვა. აღნიშნული ტიპის შეზღუდვები, ცხადია, არ ვრცელდებოდა საჯარო აღმასრულებლებზე და მათ აბსოლუტურად შეუზღუდავად შეეძლოთ ეწარმოებინათ ნებისმიერი კატეგორიის საქმე.

ზემოთ მოყვანილი მაგალითების გაანალიზების შედეგად, ერთი შეხედვით თითქოს იკვეთება, რომ კერძო აღმასრულებელი არის „ნაკლებად პრივილეგირებული“ საჯაროსთან მიმართებაში, ვინაიდან, მას კანონმდებელი უწესებს სხვადასხვა სამართლებრივ და პრაქტიკულ ბარიერს; უზღუდავს გარკვეული ქმედებების განხორციელების უფლებამოსილებას, თუმცა, ჩნდება კითხვა: რომელი აღმასრულებელი აღმოჩნდება ამით უპირატეს მდგომარეობაში? რამდენად შეიძლება ბარიერად იქნეს მიჩნეული ის „შეზღუდვები“, რასაც კერძო აღმასრულებელს უწესებს კანონმდებელი? პრაქტიკიდან გამომდინარე, შესაძლოა ითქვას, რომ კერძო აღმასრულებელს სწორედ იმ კატეგორიის საქმეთა აღსრულების უფლებამოსილება აქვს შეზღუდული, რომელთა წარმოებაც განსაკუთრებული სირთულით ხასიათდება (მაგალითად, ალიმენტისა და გამოსახლების კატეგორიის საქმეები). ხოლო იმ საქმეებს, რომელთა წარმოების უფლებაც კერძო აღმასრულებელს გააჩნია, შეუძლია მეტი სარგებლის მოტანა მატერიალური კუთხით, ვიდრე მაგალითად იმ კატეგორიას, როგორსაც წარმოადგენს პირობითად: ადმინისტრაციული ჯარიმა, ალიმენტის კატეგორიის საქმე და სხვა.

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი ფაქტორი არის ის, რომ საჯარო აღმასრულებლისაგან განსხვავებით, კერძო აღმასრულებელს ზემოთ ჩამოთვლილ საქმეთა კატეგორიებიდანაც კი აქვს იმის შესაძლებლობა, რომ თავად გადაწყვიტოს, კონკრეტულ შემთხვევაში, კრედიტორის მიმართვის საფუძველზე, რომელ საქმეს მიიღებს წარმოებაში და რომელს –

16 „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონის კომენტარი; ქურდაძე შ. და სხვები.

17 „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 14(7).

18 საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანება N88 კერძო აღმასრულებლის მიერ სააღსრულებო საქმის წარმოების განხორციელების პირობებისა და ფორმის განსაზღვრის შესახებ.

არა. მაშინ, როდესაც საჯარო აღმასრულებელი, რომელიც საქმიანობას ახორციელებს აღსრულების ეროვნულ ბიუროში, აბსოლუტურად მოკლებულია აღნიშნულ შესაძლებლობას და მასზე ნებისმიერი კატეგორიის საქმის განაწილება ხდება ავტომატური წესით. საჯარო აღმასრულებელს არ აქვს შესაძლებლობა აირჩიოს, რა კატეგორიის საქმეებს მიიღებს წარმოებაში აღსასრულებლად და რაზე იტყვის უარს (კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისების გარდა).

რაც შეეხება საქმეთა რაოდენობას, არც კანონით და არც ბიუროს დებულებით არ არის განსაზღვრული იმ საქმეების მაქსიმალური რაოდენობა, რომლებიც, შესაძლოა, აღსასრულებლად გადაეცეს ერთ აღმასრულებელს. შესაბამისად, პრაქტიკაში ძირითადად არის ისეთი მოცემულობა, როდესაც ერთ საჯარო აღმასრულებელს, რომელიც დასაქმებულია აღსრულების ეროვნულ ბიუროში, წარმოებაში აქვს რამდენიმე ათასი საქმე და საჯარო აღმასრულებელი მოკლებულია შესაძლებლობას მოითხოვოს მასზე განაწილებული საქმეების რაოდენობის შემცირება.

გამომდინარე ზემოაღნიშნული გარემოებებიდან, სააღსრულებო სისტემის გაუმჯობესებისა და კანონმდებლობის დახვეწის მიზნით, ევროკავშირის წარმომადგენლობის მიერ 2013 წელს განხორციელებულ იქნა პროექტი: „აღსრულების კანონმდებლობის განვითარება საქართველოში“ (DEEP-Development of Enforcement Legislation Project in Georgia). აღნიშნულ პროექტში მონაწილეობა მიიღეს ევროკავშირის მიერ მოწვეულმა ექსპერტებმა, რომელთა აქტიური ჩართულობით შემუშავებულ იქნა რეკომენდაციები და გატარებულ იქნა მთელი რიგი ღონისძიებები აღნიშნული რეკომენდაციების საკანონმდებლო აქტებში ასახვისა და პრაქტიკაში გატარების მიზნით. აღნიშნული რეკომენდაციების ძირითად არსსა და მიზანს წარმოადგენდა კერძო და საჯარო აღსრულების ინსტიტუტების მაქსიმალური გათანაბრება საკანონმდებლო დონეზე.

როგორც უკვე აღინიშნა, კერძო აღმასრულებლის ინსტიტუტი დანერგილ იქნა ევროპული ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინების მიზნით, საბოლოო მიზანს კი წარმოადგენდა ქვეყანაში არსებული სისტემის სრულად გადაწყობა კერძო აღმასრულებელთა საქმიანობაზე.

ვინაიდან, ზოგადად, აღნიშნული ინსტიტუტის არსებობა პირველ რიგში სახელმწიფოსათვის არის უამრავი სარგებლის მომტანი: იქმნება სტაბილური და ჯანსაღი ბიზნეს გარემო, ხდება კონკურენციის მაქსიმალური სტიმულირება, იზრდება მომსახურების ხარისხი და იკლებს ფასი. ყოველივე ეს კი, საბოლოოდ ქმნის იმგვარ მოცემულობას, რომ სახელმწიფო მნიშვნელოვნად თავისუფლდება ხარჯებისაგან და სახეზეა ეკონომიკური ზრდისათვის ხელსაყრელი ყველა პირობა. ყველაფერ ამას საფუძვლად უდევს ის ძირეული პრინციპი, რომლის მიხედვითაც, სახელმწიფო არ უნდა ახორციელებდეს იმ მომსახურების მიწოდებას, რომლის მიწოდებაც შეუძლია კერძო სექტორს.

5. მოვალეთა რეესტრის ინსტიტუტი, როგორც ნოვაცია ქართულ სააღსრულებო კანონმდებლობაში

კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი და უახლესი ინსტიტუტი, რომელიც გათვალისწინებულია „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონით, არის მოვალეთა რეესტრი. აღნიშნული ინსტიტუტი „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონში 2008 წლის 15 ივლისს აისახა და მოქმედება დაიწყო 2010 წლიდან. ერთერთი მიზეზი ამ ინსტიტუტის დანერგვისა იყო ქვეყანაში არსებული სააღსრულებო სისტემის კიდევ უფრო დაახლოება საერთაშორისო სტანდარტებთან. ამ პერიოდიდან დღემდე, ინსტიტუტმა განიცადა უამრავი სახეცვლილება, მისი წარმოების წესს ამტკიცებს იუსტიციის მინისტრი, ხოლო მოვალეთა რეესტრს აწარმოებს სსიპ აღსრულების ეროვნული ბიურო.¹⁹

აღსრულების ეროვნული ბიუროს მიერ, მოვალეთა რეესტრის წარმოების ძირითადი არსი და მიზანი მდგომარეობს აღსრულების ეფექტიანობის გაზრდასა და იმ რისკების თავიდან აცილებაში, რომლებიც აღნიშნულ ურთიერთობებს ახლავს თან, კერძოდ, ეს ინსტიტუტი უქმნის კრედიტორს დამატებით გა-

19 „მოვალეთა რეესტრის წარმოების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანება N234.

რანტიებს, რომ მოვალე ვერ აარიდებს თავს მასზე დაკისრებულ ვალდებულებებს იძულებითი სააღსრულებო წარმოების მიმდინარეობისას.²⁰

მნიშვნელოვანია, რომ მოვალეთა რეესტრის მონაცემები არის საჯარო, ანუ ნებისმიერ პირს აქვს შესაძლებლობა მიიღოს ინფორმაცია რეესტრში რეგისტრირებული სუბიექტების შესახებ. განსხვავებით, მაგალითად, გერმანული სააღსრულებო სისტემისაგან, რომელიც არ ასაჯაროებს მოვალეთა რეესტრის მონაცემებს, არამედ მხოლოდ იმ შემთხვევაში გასცემს ინფორმაციას, თუ დაინტერესებული პირი მიუთითებს ინფორმაციის მიღების მიზანს შესაბამისი დასაბუთებით, ქართულ სააღსრულებო სისტემაში მსგავსი რამ არ გვხვდება და აბსოლუტურად ნებისმიერი პირისათვის შეუზღუდავად არის შესაძლებელი მოვალეთა რეესტრში რეგისტრირებული პირების იდენტიფიცირება და იმის დადგენაც, თუ ვის მიერ განხორციელდა პირის რეგისტრაცია მოვალეთა რეესტრის ერთიან ბაზაში. უნდა აღინიშნოს, რომ რეესტრის საჯაროობა არის, ასევე, ერთ-ერთი ხარვეზი და ეს საკითხი კანონმდებლობით სხვაგვარად უნდა იქნას დარეგულირებული.

მოვალეთა რეესტრში რეგისტრირებულ პირს ეზღუდება კონსტიტუციით გათვალისწინებული ერთ-ერთი ძირითადი – საკუთრების უფლება. საქართველოს კონსტიტუციით გათვალისწინებულია აღნიშნული უფლების შეზღუდვა მხოლოდ შემდეგი პირობების არსებობისას:²¹

- შეზღუდვა დასაშვებია აუცილებელი საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის და „საერთო კეთილდღეობისათვის“;
- შეზღუდვა უნდა განხორციელდეს კანონის საფუძველზე და ამავე კანონით განსაზღვრული წესით.

აუცილებელია დაცული იქნეს პროპორციულობის პრინციპი, აღნიშნული პრინციპი კი

მოიცავს შემდეგს:

- კანონმდებლის მიზნის ლეგიტიმურობა;
- მიზნის მიღწევის საშუალების ქმედითობა.

იმ შემთხვევაში, თუ არსებობს მიზნის მიღწევის ნაკლებად მტკიცვეული გზა, მაშინ საკუთრების შეზღუდვა არ არის აუცილებელი.²²

ყოველივე ზემოაღნიშნულის მიუხედავად, შეიძლება თამამად ითქვას, რომ მოვალეთა რეესტრის ინსტიტუტი ნამდვილად არის წინგადადგმული ნაბიჯი ქართული სააღსრულებო სისტემისათვის.

6. სააღსრულებო სამართალწარმოების ძირითადი პრინციპები

6.1. კანონიერების, თანაზომიერების, გამჭვირვალობისა და პროპორციულობის დაცვა სააღსრულებო წარმოების მიმდინარეობისას

აღსანიშნავია, რომ ქართული სააღსრულებო კანონმდებლობა განსაკუთრებულ აქცენტს არ აკეთებს იმ პრინციპებზე, რომლებიც წითელ ხაზად უნდა გასდევდეს სააღსრულებო წარმოების მიმდინარეობას – აღსრულების დაწყების მომენტიდან. თუმცა, კანონმდებელი მიუთითებს, მაგალითად, მორალის ზოგადი პრინციპებისა და ნორმების დაცვის აუცილებლობაზე იმ შემთხვევაში, თუკი, ვთქვათ, მოვალის მიმართ დაწყებულია იძულებითი სააღსრულებო მოქმედებების განხორციელება, თუმცა, ადგილზე შექმნილი განსაკუთრებული გარემოების გამო (მაგ: მოვალის ოჯახის წევრის ავადმყოფობა, გარდაცვალება ან სხვა საგანგებო შემთხვევა), აღსრულების ეროვნულ ბიუროს შეუძლია გადადოს აღსრულების ესა თუ ის ღონისძიება არაუმეტეს 6 თვის ვადით. ამასთან, მართალია, კანონი პირდაპირ მითითებას არ იძლევა აღნიშნულის თაობაზე, თუმცა, ძალიან მნიშვნელოვანია, რომ სააღსრულებო წარმოებისას დაცული იქნეს მხარეთა

20 ბუაძე ქ., 2011, მოვალეთა რეესტრი ქართულ და გერმანულ სამართალში (შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი); სამაგისტრო ნაშრომი.

21 პაპუაშვილი ს., 2009, საკუთრების უფლების შეზღუდვის სამართლებრივი საფუძვლები ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და ქართული კანონმდებლობის მიხედვით, სტატიათა კრებული „ადამიანის უფლებათა დაცვის თანამედროვე გამოწვევები“.

22 კომახიძე ც., 2017, საკუთრების უფლების შეზღუდვის სამართლებრივი საფუძვლები საქართველოს კონსტიტუციასა და საკონსტიტუციო სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით (მართლმსაჯულება და კანონი #2(54)17.

შორის თანაზომიერების პრინციპი.

„სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონში ზედაპირულად არის საუბარი სააღსრულებო წარმოების მხარეთა ინტერესების თანაბარ დაცვაზე; საქართველოს უზენაესი სასამართლო კი ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში მიუთითებს, რომ: „კანონმდებელმა მესამე პირს მიაჩნა უფლება მოეთხოვა ზიანის ანაზღაურება მოვალისგან, რომლის ვალდებულების გამოც მოხდა მისი ქონების გასხვისება. გასათვალისწინებელია, რომ კანონმდებელი მესამე პირის ქონების გასხვისებას სააღსრულებო წარმოების შედეგების გაუქმებას არ უკავშირებდა, მიუხედავად იმისა, რომ ცხადია, ასეთი მოქმედებით ილახებოდა მესამე პირის ინტერესები. საქალაქო სასამართლომ განმარტა, რომ კანონის ამგვარი ჩანაწერით კანონმდებელმა გაითვალისწინა აუქციონში გამარჯვებული პირის, როგორც კეთილსინდისიერი შემძენისა და კრედიტორის, როგორც მის სასარგებლოდ არსებული მოთხოვნის იძულებითი აღსრულებით დაინტერესებული პირის ინტერესები და მიიჩნია, რომ მათ ინტერესებს უპირატესობა უნდა მინიჭებოდა მესამე პირის ინტერესებთან შედარებით, რომლის უფლებაც რეალიზებულ ქონებაზე დადგენილი იქნა მხოლოდ ქონების რეალიზაციის შემდგომ. ამასთან, საქალაქო სასამართლომ განმარტა, რომ ნორმის ამგვარი განმარტება არ ნიშნავდა იმას, რომ ასეთ შემთხვევაში მესამე პირთა ინტერესები დაცული არ იყო, თუმცა „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონმა მესამე პირს საკუთარი ინტერესების დაცვის ისეთი კონკრეტული საშუალება განუსაზღვრა, როგორიცაა მოვალისგან ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნა, რაც თავის მხრივ, გამორიცხავდა მისი ინტერესების დაცვას უკვე ჩატარებული აუქციონის ბათილად ცნობისა და გასხვისებული ქონების მესამე პირისთვის დაბრუნების გზით.“²³ მეორე მხრივ, ადამიანის უფლებათა ევროპულ კონვენციაში ხაზგასმულია თანაზომიერების (პროპორციულობის) პრინციპის მნიშვნელობა და მისი გათვალისწინების აუცილებლობა სააღსრულებო წარმოების მიმდინარეობის ნებისმიერ ეტაპზე.

სააღსრულებო წარმოების მიმდინარეობისას თანაზომიერების, როგორც სახელმძღვანელო პრინციპისა და მისი მნიშვნელობის შესახებ, არსებობს განსხვავებული მიდგომები, თუმცა ფაქტად რჩება ისიც, რომ აღნიშნული პრინციპის დაცვას არსებითი და სასიცოცხლო გავლენა გააჩნია სააღსრულებო სისტემის გამართულ ფუნქციონირებაზე.

სააღსრულებო წარმოების პროცედურები ყველა ქვეყანაში სხვადასხვანაირადაა მოწესრიგებული, რასაც განაპირობებს თითოეული ქვეყნის განსხვავებული სამართლებრივი ტრადიციები და სისტემა.

CEPEJ-ევროსაბჭოს კომიტეტმა მართლმსაჯულების ეფექტიანობის სფეროში, ერთ-ერთ პრიორიტეტად განსაზღვრა რა სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულება, გამოაქვეყნა სახელმძღვანელო – აღსრულებასთან დაკავშირებული ევროსაბჭოს რეკომენდაციების უკეთესი იმპლემენტაციის მიზნით. 2009 წლის 17 დეკემბერს **CEPEJ-მა** აღსრულების სფეროში ევროსაბჭოს რეკომენდაციების ეფექტურად აღსრულების მიზნით შეიმუშავა გარკვეული დირექტივები.²⁴

სააღსრულებო სისტემა არ შეიძლება იყოს იდეალური, ყოველთვის არსებობს ხარვეზები გარკვეული კუთხით, თუმცა, აღნიშნული რეკომენდაციები ეფუძნება ისეთ ფუძემდებლურ პრინციპებს სააღსრულებო წარმოებაში, როგორებიცაა, მაგალითად: გამჭვირვალობა, ეფექტიანობა და აღქმადობა.

ევროპის საბჭოს მართლმსაჯულების ეფექტიანობის კომისიის მიერ განსაზღვრული იქნა ის ძირითადი პრინციპები, რომელთა დაცვა სავალდებულოა მოქნილი და გამჭვირვალე სააღსრულებო სისტემის არსებობისათვის. **CEPEJ 2009 Guidelines-ის** მიერ განსაზღვრული სახელმძღვანელო პრინციპები არის შემდეგი:

- აღსრულების პროცესის სამართლიანობა და გამჭვირვალობა;
- მოვალის შესაძლებლობების განსაზღვრა – შეასრულოს სასამართლო გადაწყვეტილება; აღსრულების პროცესის მაქსიმალური ეფექტურობა;
- აღსრულების პროცესის მოქნილობა;

23 იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 2020 წლის 09 ივლისის №ბს-10(კ-20) გადაწყვეტილება.

24 CEPEJ (2009) 11 Guidelines for a better implementation of the existing Council of Europe's Recommendation on Enforcement, European Commission on the efficiency of Justice (CEPEJ).

აღმასრულებლის როლი და ჩართულობა სააღსრულებო წარმოების პროცესში;

- აღმასრულებლის ავტონომიურობის მაღალი ხარისხი; აღმასრულებლის კომპეტენციის მკაფიოდ განსაზღვრა ეროვნული კანონმდებლობით;
- სააღსრულებო წარმოების მიმდინარეობისას ბალანსის დაცვა კრედიტორ და მოვალე მხარეებს შორის და სხვა.

6.2. აღმასრულებლის უფლებამოსილებისა და მხარეთა კომუნიკაციაში ჩარევის ფარგლები იძულებითი სააღსრულებო მოქმედებების განხორციელების დროს

სააღსრულებო სამართალწარმოების მიმდინარეობისას, აღმასრულებელი წარმოადგენს ცენტრალურ ფიგურას, ვინაიდან, კანონმდებელი სწორედ მას აკისრებს სასამართლო და სხვა ორგანოების მიერ გაცემული აქტების აღსრულების უფლება-მოვალეობას.

განსხვავებული მიდგომაა სხვადასხვა ქვეყნებში აღმასრულებლის სტატუსთან მიმართებაში. მაგალითად, რიგ ქვეყნებში (გერმანია, შვედეთი, დანია) აღმასრულებლები მოქმედებენ საჯარო მოხელის სტატუსით და მათი უფლებამოსილებები საკმაოდ ვიწროა, ორგანიზაციული სტრუქტურა ამ შემთხვევაში არის საკმაოდ იერარქიული და ბიუროკრატიული.

საქართველოში, აღმასრულებლის უფლება-მოვალეობები ზუსტად არის განსაზღვრული „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონით, თუმცა რიგ შემთხვევებში მას მაინც რჩება გარკვეული დისკრეცია გადაწყვეტილებათა მიღებისას. სწორედ ამიტომ, ნებისმიერი ქმედების განხორციელებისას, აღმასრულებელი ვალდებულია მაქსიმალურად შეინარჩუნოს ობიექტურობა და თანაბრად დაიცვას როგორც მოვალე, ისე კრედიტორი მხარისა და წარმოებაში მონაწილე მესამე პირების ინტერესები.

7. მხარეები სააღსრულებო წარმოებაში

7.1. კრედიტორი და მოვალე, როგორც სააღსრულებო წარმოებაში მონაწილე ძირითადი სუბიექტები

ქართული სააღსრულებო კანონმდებლობით ძირითადად არის დარეგულირებული ურთიერთობები წარმოების მხარეებს: კრედიტორსა და მოვალეს შორის.²⁵ მნიშვნელოვანია აქცენტი იქნეს გაკეთებული იმ გარემოებაზე, რომ ზედმეტად არ მიადგეს ზიანი რომელიმე მხარის ინტერესებს, ანუ მაქსიმალურად უნდა იქნეს დაცული მხარეებს შორის თანაზომიერების პრინციპი, განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც იძულებითი სააღსრულებო მოქმედებების განხორციელებით იზღუდება მოვალე მხარის მთელი რიგი უფლებები, მათ შორის ძირითადი: საკუთრების უფლება. სააღსრულებო წარმოების დაწყების მომენტიდან, ხდება რა მოვალის სახელზე რიცხული უძრავ-მოძრავი ქონების მოძიება, ედება ყადაღა აღნიშნულ ქონებას და მოვალის მიერ ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში ხორციელდება მის სახელზე რიცხული ნებისმიერი ქონების რეალიზაცია აუქციონის გზით. ამ პირობებში კი, ჩარევა მოვალის საკუთრების უფლებაში და მისი შეზღუდვა აუცილებლად უნდა იყოს კრედიტორის მოთხოვნის პროპორციული და თანაზომიერი. ამასთან, განსაკუთრებული დატვირთვა გააჩნია პერსონალური მონაცემების გამოყენების ზღვარს-იძულებითი სააღსრულებო სამართალწარმოების მიმდინარეობისას. ვინაიდან, როგორც ვიცით, წარმოების პროცესში აქტიურად მიმდინარეობს მხარეთა პერსონალური ინფორმაციისა და მონაცემების დამუშავება, შესაბამისად, მხარეთა პერსონალური მონაცემები მხოლოდ მკაფიო სამსახურებრივი საჭიროების შემთხვევაში უნდა იქნეს მოპოვებულ-დამუშავებული.²⁶

25 ქყონია ზ. 2012 „სააღსრულებო წარმოების სუბიექტები“, „მართლმსაჯულება და კანონი“ N:1 (32)12)).

26 „პერსონალური მონაცემების დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

7.2. მესამე პირები და მათი ჩართულობის ფარგლები სააღსრულებო წარმოებაში

სააღსრულებო წარმოებაში, გარდა კრედიტორი და მოვალე მხარეებისა, მონაწილეობენ მესამე პირებიც. ქართული სააღსრულებო კანონმდებლობით გათვალისწინებულია აღმასრულებლის უფლება-ყადაღა დაადოს ნებისმიერ მოძრავ ქონებას, რაც დახვდება ვიზიტის განხორციელების დროს სააღსრულებო ფურცელში მითითებულ მოვალის მისამართზე. თუმცა, შესაძლოა აღნიშნული ქონება სულაც არ ეკუთვნოდეს მოვალეს და რეალურად წარმოადგენდეს სრულიად უცხო, მესამე პირის საკუთრებას. სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას აღმასრულებელს არ აქვს ნივთის პირისადმი კუთვნილების ფაქტის დადგენის ვალდებულება, პირიქით, მტკიცების ტვირთი ნივთის მესაკუთრეზე გადადის. კანონის აღნიშნული დანაწესი კი გამომდინარეობს საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 158-ე მუხლის პირველი ნაწილიდან, რომელიც განმარტავს, რომ: „ივარაუდება, რომ ნივთის მფლობელი არის მისი მესაკუთრე“.

იმისათვის, რომ ზიანი არ მიაღწეს მესამე პირების უფლებებსა და კანონიერ ინტერესებს, კანონმდებელი უტოვებს მათ უფლებას წარადგინონ სარჩელი სასამართლოში ქონების ყადაღისაგან გათავისუფლების თაობაზე.²⁷

7.3. სახელმწიფო და ადმინისტრაციული ორგანოები, როგორც მოვალეები-აღსრულების თავისებურებები

სახელმწიფო ისევე მონაწილეობს სამართლებრივ ურთიერთობებში, როგორც ნებისმიერი სხვა პირი. რაც შეეხება სააღსრულებო წარმოებაში სახელმწიფოს მონაწილეობის საკითხს: სააღსრულებო წარმოება ჩვეულებრივად შეიძლება იქნეს მიმართული სახელმწიფოს წინააღმდეგაც, თუმცა, ცხადია არსებობს გარკვეული შეზღუდვები ამ შემთხვევაში. აღნიშნული შეზღუდვების დაწესება კი განპირობებულია იმ მოტივით, რომ ზიანი

არ მიაღწეს საზოგადოების ინტერესებსა და სახელმწიფოებრიობას, მაგალითად, არ მოხდეს ისეთი ქონების გასხვისება, რომელიც საერთო საზოგადოებრივი ქონების კატეგორიას განეკუთვნება ან/და აქვს რაიმე კულტურული მნიშვნელობა ქვეყნისათვის.

რაც შეეხება თანხის გადახდევინებასთან დაკავშირებულ, სახელმწიფოს წინააღმდეგ მიმართულ სააღსრულებო წარმოებებს, სხვა სუბიექტებისაგან განსხვავებით კანონმდებელი განსაზღვრავს გადაწყვეტილების ნებაყოფლობით შესრულების განსხვავებულ ვადას (იმ შემთხვევაში, თუკი მოვალე მხარეს წარმოადგენს საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, გადაწყვეტილების ნებაყოფლობით შესრულებისათვის დადგენილია ერთ თვიანი ვადა)²⁸, აღნიშნული ვადა ვრცელდება ასევე იმ შემთხვევაში, როდესაც მოვალეს წარმოადგენს საბიუჯეტო ორგანიზაცია.²⁹

დასკვნა

დასკვნის სახით, უნდა ითქვას შემდეგი: ქართული სააღსრულებო სამართალი, სამართლის სხვა დარგებთან შედარებით არის ჯერ კიდევ ახალი და განვითარების ეტაპზე მყოფი სამართლის მიმართულება. საქართველოში, ისევე, როგორც ნებისმიერ სხვა დემოკრატიულ, სამართლებრივ სახელმწიფოში, სადაც მნიშვნელოვანია უზრუნველყოფილ იქნეს სასამართლოსადმი საზოგადოების ნდობის მაღალი ხარისხი-აღსრულება წარმოადგენს სამართლის უზენაესობის ფუნდამენტურ ელემენტს. როგორც ნაშრომში აღინიშნა, ყველა ქვეყანას გააჩნია განსხვავებული სააღსრულებო სისტემა. სააღსრულებო წარმოების პროცედურები ყველგან სხვადასხვანაირად არის მოწესრიგებული, რასაც განაპირობებს თითოეული ქვეყნის ეროვნული კანონმდებლობა და განსხვავებული სამართლებრივი ტრადიციები. თუმცა, ყველგან საერთოა რამდენიმე მნიშვნელოვანი პრინციპი, რომელიც წითელ ხაზად უნდა გასდევდეს სააღსრულებო წარმოების მთელს პროცესს, ასეთია

27 „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 32.

28 „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 903.

29 „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 904.

მაგალითად: ბალანსისა და თანაზომიერების დაცვის პრინციპი წარმოებაში მონაწილე მხარეთა შორის, პერსონალური მონაცემების დაცვის აუცილებლობა იძულებითი სააღსრულებო სამართალწარმოების განხორციელების დროს და სხვა.

წინამდებარე სტატიაში მოცემული, საქართველოში არსებული სააღსრულებო სისტემისა და კანონმდებლობის ანალიზის შედეგად ირკვევა, რომ ქართული სისტემა არის შერეული ხასიათის, რაც გულისხმობს როგორც საჯარო, ისე კერძო აღსრულების ინსტიტუტების ფუნქციონირებას, რაც ქვეყანაში მეტნაკლებად წარმატებით ხორციელდება და ხელს უწყობს ჯანსაღი, კონკურენტული გარემოს სტიმულირებას.

როგორც ნაშრომში აღინიშნა, ქართულ სააღსრულებო კანონმდებლობაში კერძო აღსრულებლის ინსტიტუტის შემოღება ნამდვილად წარმოადგენდა ნოვაციას და კიდევ ერთ წინ გადადგმულ დიდ ნაბიჯს. აღნიშნული სიახლის მიზანი კი, ისევე როგორც საზღვარგარეთის ქვეყნებში, საქართველოშიც იყო აღსრულების ეფექტიანი სისტემის ჩამოყალიბება და რაც მთავარია: ჯანსაღი კონკურენციის ხელშეწყობა კერძო და საჯარო სექტორებს შორის.

ყოველივე ეს კი თავის მხრივ, იყო სახელმწიფოს ეკონომიკური ზრდისა და ჯანსაღი ბიზნეს გარემოს ჩამოყალიბების საწინდარი.

ვინაიდან, მკაფიოა ქვეყნის სწრაფვა სამართლებრივი (მათ შორის სააღსრულებო) სისტემის მაქსიმალური გამჭვირვალობისა და ეფექტურობისკენ, იკვეთება სააღსრულებო კანონმდებლობის რეფორმის აუცილებლობაც. აღნიშნულის გათვალისწინებით, ჯერ კიდევ რამდენიმე წლის წინ დაიწყო საქართველოში მუშაობა აღსრულების ახალ კოდექსზე, რომელიც ძირეულად შეცვლის ქართულ სააღსრულებო სისტემას. აღნიშნული კოდექსის პროექტი მოიცავს ბევრ საკანონმდებლო ცვლილებებსა და ნოვაციებს, რაც საბოლოო ჯამში ემსახურება იმას, რომ ქართული სააღსრულებო სისტემა და ინსტიტუტები გახდეს მეტად გამჭვირვალე და ეფექტური, კანონმდებლობა კი მაქსიმალურად დაუახლოვდეს ამ სფეროში არსებულ საერთაშორისო სტანდარტებს. სააღსრულებო კოდექსის ამოქმედების შემდეგ დაინერგება სრულიად ახალი, არსებულისაგან განსხვავებული სააღსრულებო სისტემა და მოხდება ამ სისტემის სტანდარტების მაქსიმალური მოდერნიზაცია.

ბიბლიოგრაფია:

წყაროები ქართულ ენაზე:

1. საქართველოს კონსტიტუცია, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, საქართველოს ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი
2. „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონი;
3. „პერსონალური მონაცემების დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი;
4. ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენცია
5. „მოვალეთა რეესტრის წარმოების წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანება N234
6. საქართველოს იუსტიციის მინისტრის ბრძანება N24, „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის-აღსრულების ეროვნული ბიუროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ 06 მაისი, 2014 წ.
7. ქართული სააღსრულებო სისტემა ეროვნულ და საერთაშორისო კონტექსტში, იოს უიტდეჰააგი 2013 წ.
8. სააღსრულებო წარმოების სუბიექტები, ჟეონია ზ., მართლმსაჯულება და კანონი N1 (32), თბილისი 2012 წ.
9. სააღსრულებო სამართალი, ვინფრიდ შუშკე, 2011 წ.
10. სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ საქართველოს კანონის კომენტარი, შ.ქურდაძე და სხვები, თბილისი, 2018 წ.
11. აღსრულების სამართლის ტრენერების სახელმძღვანელო, ი.უიტდეჰააგი და სხვები, თბილისი 2020 წ.

12. ბუაძე ქ., 2011 მოვალეთა რეესტრი ქართულ და გერმანულ სამართალში(შედარებით-სამართლებრივი ანალიზი); სამაგისტრო ნაშრომი.
13. პაპუაშვილი ს., 2009, საკუთრების უფლების შეზღუდვის სამართლებრივი საფუძვლები.
14. ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციისა და ქართული კანონმდებლობის მიხედვით.
15. სტატიათა კრებული „ადამიანის უფლებათა დაცვის თანამედროვე გამოწვევები“.
16. „საქართველოს სააღრსულებო სისტემის მიმოხილვა (ქართული სააღრსულებო სისტემა ეროვნულ და საერთაშორისო კონტექსტში)“ იოს უითდეჰააგი და სხვები.
17. შპს „იზა“ და მაკრახიძე საქართველოს წინააღმდეგ /„IZA“ LTD and Makrakhidze v. Georgia.
18. აპოსტოლი საქართველოს წინააღმდეგ (Apostol v. Georgia).

წყაროები ინგლისურ ენაზე:

1. Brown j., 2009. Judgment Enforcement James. Law and Business, Aspen Publishers. Walters Kluwer, third edition, preface.
2. CEPEJ (2009) 11 Guidelines for a better implementation of the existing Council of Europe's Recommendation on Enforcement, European Commission on the efficiency of Justice (CEPEJ), CEPEJ (2009) 11 REV.
3. Uitdehaag A. Survey of enforcement in Europe, Tbilisi, 2017.
4. Hornsby v Greece (EGtHR March 19, 1997).
5. Case of Kyrtatos v. Greece.